

ФИНАНСИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ – ЗАДАЧА СПЕЦИАЛИЗИРОВАННОГО ИНСТИТУТА РАЗВИТИЯ

В.В. Полонский,

аспирант кафедры денежного обращения, кредита и фондового рынка Белорусского государственного экономического университета

Целью социально-экономического развития Республики Беларусь является дальнейший рост благосостояния и улучшение условий жизнедеятельности населения на основе модернизации экономических отношений, инновационного развития и повышения конкурентоспособности национальной экономики. При этом с учетом яркой социальной направленности развития государству отводится первостепенная роль регулирования экономики.

Функции государства в системе регулирования экономики достаточно многообразны и разноплановы. Одной из основополагающих функций является развитие финансовой системы. Исходя из этой функции, государство определяет меры и действия, направленные на обеспечение экономического роста, социальной справедливости, снижение безработицы и повышение качества жизни населения.

Для достижения поставленной цели социально-экономического развития страны необходимо в первую очередь добиться экономической и социальной стабильности, принятия действенных мер по адаптации экономики к современным условиям и преодолению негативных явлений, вызванных воздействием, кроме прочих, внешних факторов. В связи с этим возникает необходимость решения ряда конкретных задач, которые разработаны и должны быть реализованы в тесной увязке друг с другом [2].

Таким образом, исходя из поставленной цели, следует решить следующие задачи:

- продолжить структурную перестройку и реструктуризацию предприятий и организаций в направлении ускоренного развития наукоемких высокотехнологических производств с высокой долей добавленной стоимости и прогрессивных видов услуг;

- повысить эффективность управления государственной собственностью;
- сохранить государственную поддержку приоритетных отраслей и производств, организаций, обеспечивающих экономическую безопасность страны, развитие инновационно-инвестиционной деятельности, а также предприятий, удовлетворяющих жизненно важные потребности населения и государства.

Механизм реализации государственных программ

Свое отражение цели и задачи государственного регулирования экономики находят в различных государственных программах. Помимо текущих задач, данные документы содержат и стратегические приоритеты, которые определяются исходя из преемственности направлений экономического развития.

Одним из таких приоритетов является развитие рыночных институтов и инфраструктуры. В данной связи немаловажным представляется развитие инфраструктуры финансового сектора.

Обусловлено это, прежде всего, тем, что на протяжении последних лет в нашей стране наблюдается увеличение количества государственных программ, не адекватное росту уровня их эффективности. В ряде случаев это приводит к распылению финансовых ресурсов государства и нерациональному использованию кредитных ресурсов банков.

Так, задолженность по государственным программам и мероприятиям, отраженная на балансах банков, на 1 января 2010 г. составила 31,7 трлн руб. (47,8% от требований банков к экономике).

Объем кредитов, выданных банками на реализацию государственных программ и

мероприятий, в 2009 г. составил 14,49 трлн руб., что на 26,1% больше, чем в 2008 г., их удельный вес в общем объеме кредитов экономике и населению составил 18,2% и возрос по сравнению с 2008 г. на 1,3 п.п.

Действующий в настоящее время механизм финансирования (в том числе льготного) приоритетных государственных программ не совершенен, что, как показывает практика, способствует нарастанию системных рисков в банковском секторе.

Кроме того, существует опасность в виде рисков при реализации денежно-кредитной политики, поскольку финансирование государственных программ осуществляется в том числе за счет вынужденного увеличения предложения денег со стороны центрального банка страны.

При этом рефинансирование Национальным банком коммерческих банков в 2009 г. в определенной степени трансформировало функции существующей системы рефинансирования Национального банка: с функции рыночного инструмента управления ликвидностью банковского сектора она переориентировалась на функцию целевой кредитной поддержки экономики.

Существенная поддержка Национальным банком коммерческих банков, уполномоченных осуществлять кредитование государственных программ, была оказана в порядке нестандартного (льготного) рефинансирования, особенностью которого являлся более длительный срок и низкий уровень процентных ставок.

Представляется, что институциональный механизм реализации госпрограмм следует менять.

Зарубежный опыт реализации государственных программ

В мировой практике для обеспечения притока ресурсов в отрасли, в которые затруднено привлечение частного капитала, создаются и эффективно работают государственные институты развития. Такие институты, как национальные, так и международные, уже давно являются предпочтительной формой участия государства в финансировании крупнейших банковских систем развитых стран.

Специализированные институты развития (банки развития, фонды развития, корпорации развития, агентства развития и др.) (СИР) – это кредитные институты с особыми задачами, выполняющие ряд функций по стимулированию определенных сфер национальной экономики. Главной целью деятельности СИР является осуществление и поддержка долгосрочного финансирования общественно значимых проектов, способствующих экономическому росту, развитию экономики и решению социальных задач страны.

Работая с капиталоемкими инвестиционными проектами, СИР дополняют деятельность коммерческих банков. Причем это относится не только к развивающимся, но и к промышленно развитым государствам.

Основным отличием СИР от таких финансовых институтов, как коммерческие банки, инвестиционные фонды, лизинговые компании, является то, что свою деятельность они осуществляют не для получения и максимизации прибыли, а для решения задач, поставленных перед ними государством. Поэтому во многих странах в соответствии с законом они действуют в форме небанковских финансовых организаций и являются, по сути, ведомствами (агентствами) с ограниченными банковскими функциями. В ряде стран мира такой правовой статус СИР закреплен специальным законом. Финансируют СИР в основном только те проекты, у которых по тем или иным причинам отсутствуют другие источники финансирования, и, следовательно, они не являются конкурентами банков. Данное положение закреплено, в частности, в законе о Банке развития Японии, принятом в 2007 г.

Главная задача СИР заключается в отборе и финансовой поддержке проектов, являющихся приоритетными для развития экономики государства, но не получающих необходимых ресурсов со стороны частного сектора ввиду своей высокой рискованности, длительных сроков окупаемости, сложности инструментов поддержки и т. д.

Финансирование таких проектов может осуществляться путем как прямого предоставления кредитов и займов самими СИР, в том числе совместно с частными финан-

совыми институтами, так и снижения рисков (предоставление гарантий, страхование кредитов и т. п.), что делает важные для государства программы приемлемыми для частных финансовых институтов с точки зрения соотношения доходности и риска.

Как свидетельствует международная практика, к основным операциям, проводимым СИР, относятся:

- экспертиза проектов;
- организация финансирования проектов с привлечением отечественных и международных финансовых институтов и участие в синдицированном кредитовании;
- кредитование проектов;
- предоставление гарантий по операциям кредитования заемщиков коммерческими банками;
- обслуживание расчетов, осуществляемых в рамках реализации проектов, в финансировании которых принимают участие ИР;
- страхование рыночных рисков национальных экспортеров;
- осуществление лизинговых операций;
- оказание консультационных услуг предприятиям, осуществляющим приоритетные для государства проекты, включая содействие в продвижении их продукции на зарубежных рынках.

В мире насчитывается около 750 СИР (не включая межгосударственных), осуществляющих деятельность в большинстве стран, в том числе таких экономически развитых государствах, как Германия, Япония, Италия, Китай, Индия, Бразилия, Мексика. Наличие столь значительного количества банков развития свидетельствует об их востребованности и эффективности.

На СИР приходится значительная доля совокупных банковских активов во многих регионах и странах мира (Южная Азия – 12%, Латинская Америка – 10, Германия – 8% и др.), а также выданных национальными банками кредитов (например, государства Латинской Америки – около 30). Во многих странах, как развитых, так и развивающихся, СИР входят в число крупнейших финансовых учреждений [3].

Появление первых СИР в современном понимании можно отнести к 30-м годам прошлого столетия, когда все мировое

сообщество поразил экономический кризис. Первые СИР, появившиеся в странах Южной Америки – Мексике, Венесуэле и Чили, были правительственными. Их основной задачей ввиду недостаточности внутренних источников было привлечение иностранного капитала для финансирования инвестиционных проектов. Такие СИР выступали своего рода посредниками между иностранным финансовым институтом, в чьем распоряжении имелись денежные ресурсы, и потребителями этих ресурсов на внутреннем рынке.

Главным недостатком первых СИР было то, что специфика их деятельности носила характер полной зависимости от иностранного источника, поскольку распределение ресурсов осуществлялось по согласованию с иностранным инвестором и от его позиции полностью зависел круг финансируемых объектов. Такая концепция деятельности банков развития ограничивала их возможности для обеспечения экономического роста.

Обретение большей независимости в принятии решений требовало, чтобы СИР стали частью внутренней финансовой системы, опирающейся в основном на собственные ресурсы. Только в таком случае они могли бы выступать самостоятельным финансовым институтом, полностью интегрированным в национальный финансовый сектор, определять собственную депозитную и инвестиционную политику и управлять своими кредитными и инвестиционными портфелями. Иностраный капитал при этом являлся бы одним из источников их ресурсной базы [4].

Среди европейских стран одна из лидирующих позиций в использовании специализированных институтов развития принадлежит Германии. В 1948 г. при содействии Великобритании и США для финансирования проектов и восстановления послевоенной Германии был учрежден немецкий государственный банк – *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW). Данное финансовое учреждение является инструментом поддержки государственной политики в наиболее перспективных областях, таких как финансирование малого и среднего бизнеса, развитие технологий и инноваций и др.

В настоящее время банковская группа KfW состоит из пяти банков, являющихся ее подразделениями, и ряда дочерних компаний. Группа осуществляет кредитование бизнеса в области строительства, инфраструктуры, образования, охраны окружающей среды, финансирует предприятия малого и среднего бизнеса. KfW также занимается экспортным и проектным финансированием, отслеживая свои интересы в сырьевых отраслях, строительстве важных объектов инфраструктуры, среди которых – морские порты, дороги и т. д.

Особое внимание институтам развития уделяет и Китай. Китайский банк развития (КБР) является крупнейшим из трех национальных государственных институтов развития. Он имеет министерский статус, что свидетельствует о важности этой структуры в экономической системе страны. КБР напрямую подчиняется Госсовету КНР, а 100% акций банка принадлежит Министерству финансов КНР. Деятельность КБР направлена на содействие росту национальной экономики и развитие промышленного производства, его основной задачей является оказание финансовой поддержки ведущим государственным корпорациям не только внутри страны, но и за рубежом. Китайский банк развития участвует в финансировании сельского хозяйства, телекоммуникационных систем, строительства железных дорог, а также проектов в области внедрения высоких технологий.

К национальным финансовым институтам развития во многих странах мира применяется особый механизм регулирования и надзора. Так, большинству национальных банков развития законодательно запрещено привлекать клиентские депозиты для финансирования своих операций (исключения составляют банки развития Китая, Южной Кореи и Индии), осуществлять расчетно-платежные операции и предоставлять краткосрочные ссуды. Нормативы, регулирующие деятельность национальных банков развития, позволяют им работать при минимальном размере капитала.

Зарубежный опыт показывает, что деятельность СИР не противоречит рыночным принципам экономики. Так, Европейская комиссия, выступающая за последо-

вательное дерегулирование и де бюрократизацию экономики Евросоюза, признала правомерность существования СИР как инструмента государственной структурной политики в условиях рынка.

По форме собственности среди СИР преобладают финансовые учреждения государственной формы собственности (либо со 100%-й долей государства в уставном фонде, либо с долей государства свыше 50%). На них приходится около 2/3 от общего объема финансирования, предоставляемого финансовыми институтами развития. СИР частной формы собственности также присутствуют в национальных финансовых системах, однако их инвестиционный потенциал значительно ниже.

СИР государственной формы собственности преобладают в таких странах, как Япония, Южная Корея, Малайзия, Индонезия. В отличие от других регионов СИР восточноазиатских стран предоставляют инвестиции для финансирования всех потребностей промышленности, обеспечивая ее при этом не только капиталом на долгосрочную перспективу, но и оборотным капиталом [4].

Ресурсная база национальных СИР формируется главным образом за счет прямого финансирования из бюджета и средств, привлеченных на внутреннем и внешнем рынках под гарантии государства. Кроме того, для пополнения своей ресурсной базы они активно заимствуют средства у международных финансовых организаций.

В большинстве стран СИР привлекают ресурсы за счет эмиссии собственных облигаций, депозитных сертификатов. При этом в случае выпуска облигаций СИР в качестве посредников привлекают коммерческие или инвестиционные банки. Кроме того, при отсутствии достаточно обширной клиентской базы СИР могут привлекать ресурсы страховых компаний, пенсионных фондов, ипотечных банков и других финансовых институтов, т. е. иметь связь с финансовыми рынками через другие финансовые институты.

Что касается различий в проводимой частными и государственными финансовыми институтами развития политике, то следует отметить: частные институты предос-

тавляют кредиты, как правило, с меньшими по сравнению с государственными институтами сроками погашения. При этом деятельность частных финансовых институтов развития ориентирована на финансовую доходность, а государственных – на экономическую эффективность. Данное обстоятельство подтверждает важность определения СИР приоритетных направлений финансирования.

Следует еще раз подчеркнуть, что получение прибыли не является главной целью деятельности СИР государственной формы собственности. Полученные доходы направляются на покрытие операционных расходов и формирование резервов. Основная задача в политике доходов заключается в поддержании реальной стоимости капитала банка на постоянном уровне с учетом инфляции.

Оценить роль СИР в экономике страны непросто, поскольку их доля в общем объеме долгосрочного финансирования невелика. Важность их деятельности заключается в той роли, которую они играют в экономических преобразованиях государства.

Среди особенностей СИР можно выделить то, что они:

- способствуют развитию приоритетных отраслей или сфер национального хозяйства, т. е. того фундамента, на который опирается экономика страны в целом;
- обеспечивают финансирование научно-технического прогресса, стимулируют предпринимательскую деятельность хозяйствующих субъектов, связанную с инвестициями в новые производства, имеющие стратегическое значение и современные разработки;
- в качестве финансовых посредников способствуют привлечению в страну иностранного капитала, прежде всего, в виде ресурсов международных и региональных банков развития;
- формируют единый финансовый пакет, объединяя разнородные по виду и составу ресурсы – государственные и частные, внутренние и внешние, что необходимо в случаях ограничения предложения финансовых средств. При этом на уровне банка развития происходит дифференциация ресурсов по срокам возврата, ставкам процентов в зависимости от вида источника и т. д. [3].

Развитие механизма финансирования государственных программ

Подводя итоги вышесказанному, можно констатировать, что необходимость создания специализированного учреждения, концентрирующего свои усилия на финансировании приоритетных государственных программ, назрела и в Республике Беларусь. И вот почему.

Во-первых, в 2010 г. сохраняются высокие темпы директивного кредитования.

Во-вторых, в течение всего 2009 г. проблемные активы банковского сектора прирастали темпами, намного превышающими прирост активов, подверженных кредитному риску.

Все это приводит к накоплению кредитного риска в банковском секторе страны, что может иметь крайне негативные последствия. И если сам факт необходимости создания в стране финансового института развития неоспорим, то конкретные шаги по реализации данного проекта (организационно-правовая форма, статус, перечень осуществляемых функций и операций и т. д.) вызывают дискуссию среди специалистов различного уровня, в том числе и в органах государственного управления.

В первую очередь это касается принципов и порядка функционирования создаваемого финансового института развития. Анализ текущей ситуации показал, что данный финансовый институт не может быть создан в форме банка или небанковского кредитно-финансового учреждения. Обусловлено это рядом существенных причин.

1. Смысл создания данного финансового института при текущем состоянии экономики сводится к минимизации рисков банковского сектора путем передачи ему функции финансирования государственных программ. Если созданный финансовый институт развития будет полноправным субъектом банковского сектора страны, то очевидно, что риски лишь перейдут от одного финансового учреждения к другому. Таким образом, риски банковского сектора не исчезнут, а лишь поменяют своего носителя.

2. Если данный финансовый институт создать в виде банка или небанковского кредитно-финансового учреждения, то Нацбанк обязан будет применять к такому институту

развития требования действующего законодательства относительно лицензирования его деятельности, соблюдения норм безопасного функционирования, установления режима надзора и т. д. Однако заранее очевидно, что деятельность такого финансового института не будет отвечать требованиям действующего законодательства хотя бы потому, что на его баланс будут переданы активы с высокой степенью риска. Это, безусловно, станет причиной систематического несоблюдения им нормативов безопасного функционирования, что, в свою очередь, может послужить основанием для отзыва лицензии у данного финансового института.

Таким образом, деятельность создаваемого финансового учреждения должна быть полностью сконцентрирована на финансировании государственных программ, для чего не требуется его создания в виде банка. Более того, даже название финансового института развития не может содержать слово «банк», так как, в соответствии со ст. 74 Банковского кодекса Республики Беларусь, юридические лица, зарегистрированные на ее территории в установленном порядке, не могут использовать в своем наименовании слово «банк», за исключением юридических лиц, получивших от Национального банка лицензию на осуществление банковской деятельности [1].

В соответствии со ст. 8 Банковского кодекса Республики Беларусь, банком является юридическое лицо, имеющее исключительное право осуществлять в совокупности следующие банковские операции:

- привлечение денежных средств физических и (или) юридических лиц во вклады (депозиты);
- размещение привлеченных денежных средств от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, платности и срочности;
- открытие и ведение банковских счетов физических и (или) юридических лиц.

С одной стороны, деятельность создаваемого финансового учреждения не вписывается в рамки действующего банковского законодательства, а с другой стороны, экономический смысл функционирования подобного учреждения заключается исключительно в совершенствовании политики

в области финансовой поддержки экономического развития Беларуси. Деятельность данного учреждения должна способствовать повышению ответственности и эффективности принятия решений по выбору и финансовой поддержке ключевых инвестиционных проектов при одновременном снижении основных рисков банковского сектора (кредитный риск и риск ликвидности), что еще раз подчеркивает необходимость создания указанного учреждения вне рамок банковского сектора страны.

Из этого следует, что в основе деятельности финансового института развития в Республике Беларусь должны лежать следующие принципы.

1. Данная финансовая организация не должна быть коммерческой. Ее основная задача – содействие экономическому росту страны.

2. Безупречная репутация и кредитоспособность в стране и за рубежом, необходимость поддержания которой обусловлена тем, что в качестве источников рефинансирования программ развития используются привлеченные ресурсы от национального банковского сектора, международных организаций и иностранных инвесторов.

3. Следование государственной экономической политике: деятельность данной финансовой организации должна быть направлена на среднесрочную и долгосрочную перспективу с учетом внутренних и внешних составляющих.

4. Государственная поддержка: содействие деятельности со стороны государства как учредителя посредством политики стимулирования инвестиционной деятельности, предоставления гарантий и страхования. Необходимые меры при этом должны включать:

- привлечение бюджетных средств для финансирования операций;
- отказ государства как учредителя от получения своей доли прибыли;
- направление всей прибыли в резервный и другие фонды;
- льготное налогообложение (либо полное освобождение от налогов);
- предоставление гарантий государства по обязательствам финансового института.

5. Установление особого режима надзора.

Финансирование проектов данным учреждением должно осуществляться за счет средств бюджета и средств, привлеченных самим финансовым институтом развития на открытом рынке капитала. Отношения финансового учреждения с клиентами должны регулироваться соответствующими кредитными договорами, а к обслуживанию данных соглашений учреждение может привлекать банки на договорной конкурсной основе.

Таким образом, форма организации деятельности финансового института развития в виде агентства (не банка) является наименее затратной и оптимальной для достижения основной цели учреждения – совершенствования государственной политики в области финансовой поддержки экономического развития Республики Беларусь.

К преимуществам создания специализированного финансового агентства относятся:

- снижение системных рисков для банковского сектора и угрозы нарушения финансовой стабильности для экономики республики;
- формирование более прозрачной системы финансирования государственных приоритетных программ, которая обеспечит предпосылки для оптимизации объемов финансирования государственных программ и повышения эффективности финансирования государственных программ (за счет лучшего контроля экономической целесообразности предоставления государственного финансирования и эффективности его использования);
- сокращение объемов государственной финансовой поддержки, предоставляемой банкам, вовлеченным в настоящее время в финансирование государственных программ;
- наличие альтернативных бюджетных и внебюджетных источников финансирования деятельности агентства;
- сокращение операционных расходов, связанных с предоставлением государственного финансирования (за счет формирования относительно небольшой штатной численности агентства; привлечения для осуществления операций агентства банков на конкурсной основе);

- повышение инвестиционной привлекательности и рыночной стоимости банков, вовлеченных в финансирование государственных программ, в уставном фонде которых участвует государство (увеличение доходов государственного бюджета в случае продажи пакетов акций данных банков стратегическим инвестором).

* * *

Еще раз подчеркнем, что при решении вопроса о создании финансового института развития следует четко расставить приоритеты и осознать, что потребности в создании еще одного банка для финансирования государственных программ или иных целей нет, так как все это может быть осуществлено с помощью функционирующих банков. Решение же актуальных задач оздоровления отечественного банковского сектора ввиду накопления в нем значительных рисков, повышения прозрачности системы финансирования государственных программ, разделения рисков государства и банков – финансовых учреждений, несущих ответственность прежде всего перед своими вкладчиками, должно лежать за рамками банковского сектора.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Банковский Кодекс Республики Беларусь* от 25 октября 2000 г. № 441-3 (в ред. Законов Республики Беларусь от 17.07.2006 г. № 145-3, от 26.12.2007 г. № 301-3, от 08.07.2008 г. № 369-3, от 08.07.2008г. № 372-3, от 15.07.2008 г. № 397-3, от 03.06.2009 г. № 23-3, от 31.12.2009 г. № 114-3, от 14.06.2010 г. № 132-3).
2. *Антонова Н.Б.* Государственное регулирование экономики: учебник. Минск: Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 2002.
3. *Дубков С. В.* Приватизационные процессы в банковском секторе Республики Беларусь и необходимость дальнейших институциональных преобразований // Юрист. 2009. Янв. 31 (92).
4. *Тен В.А., Эшонхужаев Р.А.* Роль банков развития в становлении приоритетных отраслей // Экономическое обозрение (online версия журнала). Режим доступа: <http://www.review.uz/>
5. *Бюллетень банковской статистики Национального банка Республики Беларусь.* Ежегодник (2000–2009 гг.). Режим доступа: <http://www.nbrb.by/>

Материал поступил 27.10.2010 г.